



DICTAMEN

SOBRE EL

ANTEPROYECTO DE LEY DEL

CONSEJO DE LA JUVENTUD

DE EXTREMADURA

DICTAMEN DEL
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA
SOBRE EL
ANTEPROYECTO DE LEY DEL
CONSEJO DE LA JUVENTUD DE EXTREMADURA.

DICTAMEN 3 /2009

ANTECEDENTES

Al objeto de la evacuación del oportuno dictamen según lo indicado en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, mediante oficio de 4 de noviembre de 2008 del Secretario General de la Consejería de los Jóvenes y del Deporte de la Junta de Extremadura, se remitía a este *Consejo Económico y Social de Extremadura* el

“Anteproyecto de Ley del Consejo de la Juventud de Extremadura”.

Sobre cuya tramitación se pronunció favorablemente el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en sesión del 24 de octubre de 2008.

Previa elaboración por su Comisión Permanente, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día **2 de marzo de 2009**, ha aprobado por *Unanimidad* el siguiente

DICTAMEN

I. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El Anteproyecto de Ley para el que se solicita el Dictamen de este ***Consejo Económico y Social de Extremadura*** consta de Exposición de Motivos, veinticuatro artículos, agrupados en cuatro Capítulos, una Disposición Adicional, dos Derogatorias y dos Finales.

La **Exposición de Motivos** contiene la parte expositiva en la que se indica el objeto y la finalidad del anteproyecto de ley así como las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

El **Capítulo I** contiene cuatro artículos destinados a las disposiciones generales, es decir, naturaleza, régimen jurídico, fines y funciones del Consejo de la Juventud de Extremadura.

El **Capítulo II**, contiene tres artículos referidos a quienes pueden ser miembros del Consejo de la Juventud de Extremadura, requisitos para serlo de pleno derecho y adquisición y pérdida de tal condición.

El **Capítulo III** se refiere a los órganos del Consejo dedicando a los mismos cinco artículos.

El **Capítulo IV** y último regula las cuestiones relativas al patrimonio, recursos económicos, regímenes presupuestario, fiscal, de contratación y jurídico y al personal del Consejo.

II. VALORACIONES

1) De carácter general.

El artículo 7.1.19 del Estatuto de Autonomía de Extremadura atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, como competencia exclusiva, la promoción de las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, responsabilidad que el artículo 48 de nuestra Constitución y como uno de sus principios rectores de la política social y económica, consagra como una obligación para los poderes públicos.

Con tal régimen competencial, nuestra Comunidad Autónoma se dotó de la Ley 1/1985, de 24 de enero, del Consejo de la Juventud de Extremadura que ahora se sustituye íntegramente por el texto contenido en el anteproyecto sometido a dictamen.

Cuando este Consejo Económico y Social de Extremadura dictaminó el anteproyecto de la que llegaría a ser la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura, afirmábamos ser conscientes de que el continuo proceso de cambios que afecta a toda la sociedad se produce en la juventud con especial intensidad, rapidez y complejidad.

De ahí que comprendiéramos y comprendamos que el ordenamiento jurídico debe estar continuamente adaptándose a los cambios que experimenta la realidad social y que resulte ineludible ajustar los instrumentos e instituciones existentes al cambiante y complejo contexto en el que en cada momento se mueva nuestra juventud para dar la mejor respuesta posible.

En su día valoramos convenientemente la oportunidad, en determinados supuestos concretos como aquél, de crear el Instituto de la Juventud como una manifestación más de una tendencia de la administración autonómica, y no solo de ésta, por la que, Direcciones Generales se transforman en Organismos Autónomos en aras de una flexibilidad de actuación con iguales garantías de funcionamiento.

Pero ese razonamiento no lo creemos extrapolable al Consejo de la Juventud. No estamos ante la conveniencia de agilizar un órgano administrativo sino ante la regulación de un órgano de participación y representación que ha de tener como una de

sus características esenciales la de la independencia de la administración. Solo el Consejo de la Juventud de España lleva en el título de su ley de creación tal denominación de organismo autónomo que, sin embargo, no tiene luego traslado al articulado del que resulta, como en casi todos los consejos autonómicos, que su naturaleza jurídica es análoga a la que sin duda, propone este CES para Extremadura: la de *ente público de base asociativa integrado en el sector público autonómico*.

Por otra parte, recordamos nuestra recomendación de dar un verdadero salto cualitativo consistente en la promulgación de una Ley Integral de la Juventud que estimamos imprescindible para favorecer e impulsar la promoción y el desarrollo en todos los órdenes de la juventud en especial en temas relativos a la educación, la vivienda, el empleo y el medio ambiente.

Al menos se podría haber aprovechado la ocasión para ampliar su objeto y regular todos los consejos de la juventud en una ley que, por ejemplo, dedicara un título para este Consejo de la Juventud de Extremadura y reservara otro para los consejos de juventud de ámbito territorial inferior al regional a los este anteproyecto dedica tan solo una disposición adicional. En ese segundo título deberían dejarse establecidos cuestiones tan importantes como la naturaleza jurídica de tales consejos locales, comarcales o mancomunados y provinciales, requisitos para su válida constitución, mínimo de asociaciones necesarias para ello, criterios básicos para su composición, funcionamiento y organización, exclusividad territorial, impugnación de sus acuerdos, etc.

No queremos dejar pasar un tema que nos preocupa y es el hecho de que quizás se hayan dejado para el reglamento asuntos que por su importancia deberían ser materia de ley formal, sin perjuicio de que, dada la recomendación realizada respecto de la naturaleza jurídica, y tal como ocurre en la legislación comparada, resultará necesario tal desarrollo reglamentario posterior. Ambas cuestiones habrán de ser convenientemente ponderadas.

En cuanto a la forma elegida, ley de la Asamblea de Extremadura, ésta se ajusta escrupulosamente a lo previsto en el artículo 112 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El Consejo Económico y Social de Extremadura agradece la remisión de los siguientes documentos: Informe de necesidad y oportunidad, tabla de vigencias, cumplimiento del trámite de audiencias, memoria económica, aunque manifestamos nuestras dudas sobre si pueden ser realmente considerados como tales puesto que es el Consejo de la Juventud el órgano emisor de dichos documentos sin que lo creamos competente para ello.

Hemos tomado en consideración tanto el estudio sobre el impacto de género emitido por el Instituto de la Mujer de Extremadura como el Informe del Gabinete Jurídico, este último ha sido, en este caso, de especial relevancia.

Queremos dejar constancia, por último, de nuestro reconocimiento por la comparecencia el pasado día 16 de enero de 2009 ante este órgano consultivo de Doña Susana Martín Gijón, Directora General del Instituto de la Juventud de Extremadura, acompañada de Doña Laura Garrido Sánchez, Presidenta del Consejo de la Juventud de Extremadura, para explicarnos el espíritu, la finalidad y las líneas fundamentales del texto sometido a Dictamen.

2) **De carácter específico.**

Hechas las valoraciones generales que anteceden, este *Consejo Económico y Social de Extremadura* realiza el siguiente análisis pormenorizado de determinados artículos del texto sometido a Dictamen:

Parte Expositiva.

En principio cumple su función de describir el contenido del anteproyecto de ley, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y

habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, y, en el mismo sentido cuenta con un sucinto resumen del contenido de la disposición que mejora la comprensión del texto.

No obstante, existen algunas expresiones laudatorias que deben corregirse y, por el contrario, echamos de menos un mayor énfasis en las relaciones existentes entre la juventud, el Consejo y la administración y como se pretende que sean en lo sucesivo.

Artículo 1.

Como hemos señalado en las consideraciones generales, no siendo competencia nuestra dictaminar la viabilidad jurídica de la configuración del Consejo de la Juventud como organismo autónomo, con pleno respeto a otras opiniones, este CES entiende que tal naturaleza desvirtúa la consideración de institución independiente y participativa que le permite ser el máximo representante de la juventud extremeña y su interlocutor válido ante cualquier institución.

Por ello proponemos como texto alternativo para el apartado 1 el siguiente:

“1. El Consejo de la Juventud de Extremadura se configura como un ente público de base asociativa integrado en el sector público autonómico, con personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como plena capacidad de obrar y autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines.”

Esa independencia a la que nos hemos referido hace recomendable que en el apartado 3 de este artículo no comience diciendo “3. Su vinculación con la Junta de Extremadura es a través de la Consejería...” sino que establezca que “3. Se relacionará con la Junta de Extremadura preferentemente a través de la Consejería...” Lo importante es que se hable de relación, no de vinculación ni adscripción.

Artículo 2.

No creemos necesario esa extensa relación de normas. Solo la ley específica y su reglamento. La sujeción al resto del ordenamiento jurídico es obvia. Por congruencia con lo expuesto, debe suprimirse la referencia a la legislación aplicable a los organismos autónomos.

Artículo 4.

En el apartado 1, en lugar de referirse a los consejos de la juventud de ámbito inferior al regional debe especificarse que se trata de consejos de la juventud de ámbito territorial inferior al regional.

Creemos que debe corregirse el apartado 3 en el sentido de que el Consejo de la Juventud de Extremadura, coherentemente con lo establecido en el apartado 2, representa a toda la juventud extremeña ante el Consejo de la Juventud de España y no sólo a las asociaciones que integran aquél.

Artículo 5.

En el apartado 1, letra b), entendemos que el requisito 2º, hoy en día, no tiene razón de ser, por lo que recomendamos su supresión.

La letra c) del mismo apartado 1 pone de manifiesto el vacío legal en el que se dejan estos consejos municipales, comarcales o mancomunados y provinciales que, como decíamos en las valoraciones generales, deberían ser objeto de una regulación mayor que la simple disposición adicional que le dedica este anteproyecto. Además, ante ese vacío, nos preguntamos cómo ha de interpretarse el inciso final: “de conformidad con lo que se disponga en la legislación aplicable”. Y el mismo problema nos encontraremos en el apartado dos del artículo siguiente cuando alude a los “constituidos y reconocidos legalmente”.

En el apartado 2, este CES entiende que quizás no debería preverse como una facultad discrecional del Consejo de la Juventud la admisión de miembros observadores siempre, claro está, que éstos cumplan los requisitos que se determinen

reglamentariamente, sino que, más bien, podría contemplarse como un derecho de aquellos miembros que reúnan tales requisitos. En tal caso, en lugar de decir “podrá admitir” tendría que decir “admitirá”.

Artículo 7.

En la letra c) del apartado 2 de este artículo y por razones que comentaremos más adelante, debe sustituirse la frase “*que se regule reglamentariamente*” por la de “*legalmente establecido*”.

Artículo 8.

La escueta regulación de la persona que ostente la Presidencia debe ampliarse siendo en éste o en un nuevo artículo donde se establezca pero, en cualquier caso, dentro de este Capítulo puesto que se trata de un órgano. Como mínimo debe implantarse que dicha persona presidirá los órganos colegiados moderando el desarrollo de los debates y ejercerá la dirección y gestión ordinaria de sus actividades, en nombre de la Comisión Ejecutiva.

También entendemos que, en lugar de la consideración de personal eventual, dada la naturaleza de este cargo, sus funciones y su representatividad, debería establecerse que el rango de la Presidencia del Consejo de la Juventud de Extremadura será equiparable al de Director General, de conformidad con lo dispuesto en artículo 56.2.c) de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Artículo 9.

La Asamblea es el órgano supremo de decisión y formación de la voluntad del Consejo, pero no debe definirse como órgano de representación puesto que ésta no entra dentro de sus funciones exclusivas (apartado 4 de este artículo), su ejercicio

corresponde a la Comisión ejecutiva (artículo 11.1 y 11.2.b) y se ostenta por la persona que ejerza la Presidencia (artículo 8).

Por otra parte, creemos que es materia de ley formal tanto la fijación del carácter bianual así como la regulación del proceso electoral, cuestiones de las que adolece este anteproyecto dejándose dichas cuestiones al posterior desarrollo reglamentario.

En la letra c) del apartado 4 creemos que se trata de una limitación innecesaria el que los miembros de la Comisión Ejecutiva deban elegirse de entre los miembros de la Asamblea.

Artículo 10.

También consideramos que la ley debe fijar cuestiones tan importantes como su número de convocatorias, para lo que recomendamos al menos dos al año dada las funciones de este Foro de Representantes como órgano colegiado decisorio máximo entre asambleas.

En las letras f) y h) del apartado 2, recomendamos suprimir la indicación “*si procede*”.

En la letra c) para que no sea contradictoria esta función atribuida al Foro de Representantes con la que el artículo 9.4.c) atribuye a la Asamblea, sino complementaria, proponemos la siguiente redacción: “***c) Proveer las vacantes que se produzcan en la Comisión Ejecutiva entre Asambleas de acuerdo con lo que se disponga reglamentariamente.***”

Artículo 11.

Reiteramos la necesidad de que se fijen en la propia ley los criterios básicos del proceso electoral y la indicación de si son o no reelegibles los miembros de la comisión ejecutiva y, en su caso cuantas veces.

Por otra parte, debe suprimirse la indicación de que los nombramientos son prorrogables, pues no es así. Los cargos comienzan y terminan en cada proceso electoral. Sus mandatos, pues, no se prorrogan sino que, en su caso, se reeligen a las personas que han de ejercerlos.

Artículo 14.

No considerándose apropiada la naturaleza de organismo autónomo, tampoco podemos entender aplicable el régimen presupuestario previsto en este artículo por lo que, consiguientemente, recomendamos su revisión.

Artículo 18.

Este CES no encuentra justificación alguna para que la persona que ocupe la presidencia del Consejo de la Juventud de Extremadura sea considerada como personal eventual sino que, en atención a la alta representación que ostenta, debe ser asimilado a alto cargo de la Junta de Extremadura, lo que, además y como ya hemos señalado, debería concretarse no aquí sino en el Capítulo III, su sede correcta metodológicamente hablando, con todos los demás órganos del Consejo de la Juventud de Extremadura.

Artículo 23

Este artículo contempla una actividad sancionadora sin que una ley formal tipifique las infracciones y sanciones aplicables, lo que creemos de difícil encaje constitucional y en colisión con lo previsto en el ordenamiento jurídico administrativo tanto el estatal básico como en el autonómico.

Además, puesto en relación con el artículo 7.2, cabe una sanción, la de la expulsión de una asociación miembro de pleno derecho, que no solo creemos difícil de admitir jurídicamente, sino que este CES la encuentra desacertada. Más aún si tenemos en cuenta que se deja en manos de la Comisión Ejecutiva sin preverse recurso alguno

ante la Asamblea o el Foro de Representantes y por unas causas que, al dejarse en manos de reglamento, desconocemos totalmente.

Disposición Adicional única.

Reiteramos nuestra recomendación de dedicar más regulación a los consejos de la juventud de ámbito territorial inferior al regional.

Régimen transitorio

El hecho de que no se trate de una modificación sino de una ley nueva que sustituye a la anterior hace necesario que se prevea un régimen transitorio que permita el funcionamiento del Consejo hasta que se complete su desarrollo reglamentario, pues desde la entrada en vigor de la ley nueva (al día siguiente a su publicación en el DOE) quedarán derogados no solo la ley anterior, sino, además, todas sus normas de desarrollo reglamentario por ser de rango inferior.

III. CONCLUSIÓN

El *CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA*, en su sesión plenaria celebrada el **2 de marzo de 2009**, aprobó por **UNANIMIDAD** el precedente **DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE EXTREMADURA** con las valoraciones generales y específicas en él contenidas.

LA SECRETARIA GENERAL ACCIDENTAL,

Emilia Parejo Gala

Vº Bº,
EL PRESIDENTE en funciones,

Luis Plá Rubio.